

Objet: Projet de loi n°6510 portant

- 1) autorisation de constitution de la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et de la société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale,**
- 2) modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 et**
- 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. (4066CCH).**

*Saisine : Ministre du Logement
(4 décembre 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet d'autoriser la constitution de deux « Sociétés Nationales » sous une forme relativement similaire à la société anonyme de droit privé, à savoir la Société Nationale de Développement Urbain S.A. (SNDU), ainsi que la société Fonds du Logement S.A. Nationale (FDL-N). La constitution de la SNDU et de la société FDL-N se fera par incorporation des actifs et passifs aujourd'hui affectés à l'établissement public autonome « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », plus communément appelé « Fonds du Logement » tel qu'il a été créé par la loi du 25 février 1979¹ qui, de ce fait, se voit modifiée et partiellement abrogée. La société FDL-N S.A. est amenée à reprendre du Fonds du Logement la gestion du parc locatif subventionné tandis que la mission de la SNDU est de contribuer à la poursuite de la politique du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Certaines dispositions de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes sont également revues.

Etant donné que le mode opératoire des Sociétés Nationales est celui de sociétés de droit privé, le projet de loi sous avis renvoie à la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. Les Sociétés Nationales, bien qu'il s'agisse de sociétés anonymes, seront des sociétés « fermées », c'est-à-dire qu'il ne sera pas possible pour un tiers (communes ou autres entités de droit public) d'acquérir des actions des Sociétés Nationales sans autorisation préalable de l'Etat.

Alors que le projet de loi sous avis présente l'encadrement juridique nécessaire à la scission du Fonds du Logement, la constitution des Sociétés Nationales sera matérialisée par un règlement grand-ducal qui procédera aux apports selon le projet de scission. En effet, contrairement aux sociétés ordinaires, les Sociétés Nationales ne seront pas constituées par acte notarié, mais par règlement grand-ducal. Les Sociétés Nationales seront inscrites au Registre de Commerce et des Sociétés.

¹ Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n°16 du 27.02.1979).

Résumé synthétique

Le projet de loi sous avis constitue deux « Sociétés Nationales », à savoir la Société Nationale de Développement Urbain S.A. (SNDU), ainsi que la société Fonds du Logement S.A. Nationale (FDL-N). La constitution de la SNDU et de la société FDL-N se fera par incorporation des actifs et passifs de l'établissement public autonome « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », plus communément appelé « Fonds du Logement », créé par la loi du 25 février 1979. La société FDL-N S.A. sera en charge de l'acquisition, de la gestion et de la location de biens immobiliers destinés au parc locatif social tandis que la mission de la SNDU est de contribuer à la poursuite de la politique du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Le Luxembourg fait face à un déséquilibre manifeste sur son marché du logement (tant en ce qui concerne le parc locatif que le parc subventionné et l'accès à la propriété), qui va en s'aggravant, ce qui rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, en raison notamment des prix élevés, et qui accroît la mobilité résidentielle transfrontalière. Après de nombreuses années de politique insuffisamment proactive, le Gouvernement semble avoir pris conscience de l'importance à accorder au problème structurel que constitue le logement. Toutefois, selon la Chambre de Commerce, la politique mise en œuvre par le Gouvernement au cours des dernières années n'a pas engendré les bénéfices escomptés du fait qu'il s'agit d'une politique en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements suive au même rythme. Par conséquent, la politique gouvernementale n'a pas réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser tant soit peu les prix. Le Gouvernement doit adopter une politique volontariste de soutien de l'offre, impliquant davantage les promoteurs privés. En termes de politique de demande, la Chambre de Commerce estime que celle-ci doit être davantage ciblée sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé.

En matière d'offre de logements sociaux, la Chambre de Commerce rappelle par ailleurs son souhait de voir s'ouvrir le marché du logement social aux promoteurs privés, qui pourraient construire des logements à coûts modérés sur base de cahiers des charges préalablement établis. Afin de les mettre sur un pied d'égalité, la Chambre de Commerce demande que les promoteurs publics et privés bénéficient des mêmes aides étatiques, ce qui n'est pas le cas actuellement puisque seuls les promoteurs publics peuvent bénéficier, jusqu'à concurrence de 70% du prix de la construction ou du prix d'acquisition de logements, d'une participation de l'Etat².

En ce qui concerne l'acquisition du foncier par les pouvoirs publics, La Chambre de Commerce craint que ces derniers achètent des terrains agricoles se situant actuellement en dehors du périmètre d'agglomération mais qui y seront obligatoirement intégrés lors de la mise en œuvre du plan sectoriel « logement ». Dès lors, les pouvoirs publics, qui se sont approprié des terrains constructibles à bas prix, le cas échéant à l'aide du droit de préemption et d'expropriation, pourront, par le biais de la SNDU, construire des logements ou d'autres infrastructures. Les pouvoirs publics interviennent donc sur le marché résidentiel privé *via* deux biais, l'acquisition du foncier et la réalisation de logements, livrant ainsi une concurrence déloyale aux entreprises du secteur de la construction.

La Chambre de Commerce insiste également sur une mise en œuvre rapide du plan sectoriel « logement » et rappelle que la politique du logement va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du territoire et de gestion du

² Article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

foncier, visant à éviter la spéculation foncière et toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains. Il s'agit de débloquent l'offre de terrains (la hausse des prix étant avant tout imputable à la progression importante et continue du coût du foncier) à travers une politique qui encourage la mise sur le marché de terrains à bâtir et de simplifier les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme.

Bien que la Chambre de Commerce soit également d'avis que les ressources du Fonds du Logement ne sont pas adéquates, elle s'interroge sur la nécessité de liquider ce dernier et de créer deux nouvelles structures. Selon la Chambre de Commerce, l'exposé des motifs n'avance pas d'arguments plausibles pour justifier la liquidation du Fonds. La Chambre de Commerce doute qu'un simple changement de dénomination ou de statut juridique permette une amélioration structurelle et durable de la politique du logement luxembourgeoise, d'autant plus qu'une stratégie sur le long terme n'est nullement décrite, ce qui laisse planer des doutes sur son existence même.

La complexité de la structure de la SNDU laisse également perplexe la Chambre de Commerce qui craint des lourdeurs accrues en termes administratifs et en termes de gestion interne, affectant ainsi la poursuite des objectifs. De plus, l'adoption du statut de société privée ne constitue pas ici un gage d'efficacité accrue étant donné que la SNDU ne sera pas soumise aux forces du marché.

La Chambre de Commerce s'inquiète tout particulièrement du risque de subventions croisées car, même si les activités subventionnées et les opérations sur le marché concurrentiel sont effectuées par des filiales différentes, elles appartiennent à la même maison-mère, à savoir la SNDU. Ces éléments pourraient faire naître une situation de concurrence déloyale sur le marché de la création de logements. En outre, la Chambre de Commerce souhaite que la SNDU soit soumise à la loi sur les marchés publics.

S'agissant de la forme des deux sociétés nouvellement créées, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1915 relatives aux sociétés commerciales. En effet, certaines dispositions de cette loi se retrouvent exclues (règles relatives à la constitution par acte authentique), tandis que d'autres sont adaptées en fonction des besoins du projet (mode de nomination et de révocation des membres du Conseil de Surveillance). La Chambre de Commerce rappelle notamment que la société anonyme requiert, sous peine de nullité³, pour sa constitution l'établissement d'un acte authentique dans lequel doivent obligatoirement figurer certaines mentions. Par ailleurs, certaines missions sont attribuées au Grand-Duc, alors que, selon les règles de la loi de 1915, celles-ci devraient relever de l'assemblée générale (des actionnaires) qui semble, en l'état actuel du projet de loi, faire purement et simplement défaut. La Chambre de Commerce estime donc que les dispositions telles que projetées soulèvent de nombreuses interrogations et qu'elles devraient faire l'objet d'une nouvelle analyse.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose au projet de loi sous avis dans sa mouture actuelle et demande un remaniement du texte sur base de ses remarques.

³ Article 4 de la loi de 1915.

Appréciation générale du projet de loi

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	--
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	--

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

Considérations générales

Concernant la politique de logement au Luxembourg

Le Luxembourg fait face à un déséquilibre manifeste sur son marché du logement (tant en ce qui concerne le parc locatif que le parc subventionné et l'accès à la propriété), qui va en s'aggravant, ce qui rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages, en raison notamment des prix élevés.

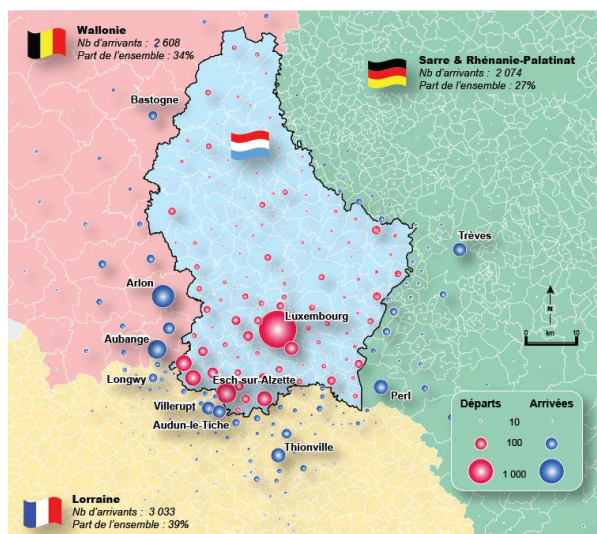
Au Luxembourg, 28,3% des ménages sont locataires (ce qui correspond à 24,7% de la population) et 2,7% habitent des logements sans payer de loyer. Alors que plus des deux tiers des ménages (69,0%) sont propriétaires de leur logement, le pourcentage des propriétaires varie fortement selon les communes⁴. Les pourcentages de propriétaires sont globalement plus élevés dans les communes se situant à une certaine distance du centre puisqu'à Luxembourg-Ville, seulement 47,9% des ménages sont propriétaires. Malgré un revenu moyen luxembourgeois parmi les plus élevés d'Europe, l'accès à la propriété est donc ardu pour les ménages.

Une des conséquences directe de ce phénomène est la mobilité résidentielle transfrontalière. Bien que marginal d'un point de vue quantitatif, le phénomène s'accroît et a plus que doublé en sept ans, avec un taux de croissance annuel compris entre 10% et 24%⁵. Selon le projet de recherche « Mobilité résidentielle transfrontalière du Luxembourg vers les pays voisins entre 2001 et 2007 » mené par le CEPS/INSTEAD, les critères pécuniaires arrivent largement en tête en termes de motivations puisque 89% des interrogés suggèrent que des considérations financières ont joué un rôle dans leur décision de déménager du Luxembourg vers la Grande Région. Le prix du logement (cité par 85% des personnes), ainsi que l'envie de devenir propriétaire d'une maison individuelle, sont donc les moteurs essentiels de ce phénomène.

⁴ STATEC, « Le logement : immeubles d'habitation, ménages, propriétaires et locataires », février 2013.

⁵ Observatoire de l'Habitat, note 14, « Des actifs résidents devenus frontaliers », mars 2010.

Graphique 1 : Actifs ayant quitté le Luxembourg pour s'installer dans la Grande-Région selon les communes de départ et d'arrivée (2001 à 2007)



Source : Observatoire de l'Habitat, note 14, « Des actifs résidents devenus frontaliers », mars 2010.

S'agissant de l'augmentation de la **demande** de logements, elle s'explique essentiellement par la croissance démographique exceptionnelle due principalement à l'immigration, mais également par un niveau historiquement bas des taux hypothécaires qui est propice à l'investissement immobilier, ainsi que par des évolutions sociodémographiques telles que la décohabitation des jeunes, l'augmentation de la surface habitable moyenne et surtout l'atomisation des ménages. Or, ces facteurs socioéconomiques sont difficilement influençables et risquent de prendre de l'ampleur à l'avenir. En effet, pour pérenniser son modèle socioéconomique, le Luxembourg devra attirer sur son sol encore davantage de main-d'œuvre, ce qui ne fera qu'accroître la pression sur la demande de logements.

Quant à l'**offre** de logements, de nombreux facteurs agissent en sa défaveur, ce que la Chambre de Commerce regrette :

- mise sur le marché insuffisante de terrains constructibles ;
- procédures longues et complexes en matière d'urbanisme et d'autorisation de construire ;
- insécurité juridique liée aux nombreux recours contre les documents d'urbanisme et les autorisations de construire ;
- réticences des responsables communaux, notamment en raison des pressions de la population ;
- absence d'une gestion immobilière basée sur une stratégie à long terme ;
- utilisation importante de terrains constructibles et de bâtiments à des fins non résidentielles.

Après de nombreuses années de politique insuffisamment proactive, le Gouvernement semble avoir pris conscience de l'importance à accorder au problème structurel que constitue le logement. Le « Paquet Logement⁶ », le plus récent et composé de 21 mesures visant à lutter contre la pénurie de logements, a été présenté en avril 2011 et vise ainsi une augmentation des possibilités d'accès à la propriété. Une importance croissante est accordée aux aides individuelles et collectives au logement qui peuvent être accordées aux ménages à faibles revenus.

⁶ Prolongation du « Pacte Logement » de 2008.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ce dispositif n'a pas engendré les bénéfices escomptés car il s'agit d'une politique en faveur de la demande, définie dans un vase clos sans aucune garantie que l'offre de logements puisse suivre au même rythme. Il est manifeste que la politique du Gouvernement en matière de logement, qui se concentre quasi-exclusivement sur la demande, n'a pas réussi ni à endiguer la pénurie de logements, ni à stabiliser tant soit peu les prix.

La Chambre de Commerce plaide donc pour une politique volontariste de soutien de l'offre, impliquant davantage les promoteurs privés, afin de garantir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande sur le marché immobilier national. En termes de soutien de la demande, la Chambre de Commerce estime que celui-ci doit être davantage ciblé sur les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé (familles avec plusieurs enfants, les familles monoparentales et les personnes vivant seules). Des critères de sélectivité sociale et de développement durable doivent être introduits pour l'ensemble des aides.

Une vision globale en matière de politique de logement, englobant tous les niveaux de pouvoir, afin que cesse le pilotage à vue qui a trop duré, doit également voir le jour. La Chambre de Commerce insiste sur une mise en œuvre rapide du plan sectoriel « logement » et rappelle que la politique de logement ne peut être dissociée d'autres politiques sectorielles. La politique de logement va de pair avec une politique efficace en matière de développement durable (regroupant le triple développement économique, social et démographique), d'aménagement du territoire et de gestion du foncier, visant à éviter la spéculation foncière et toute raréfaction artificielle, ou volontariste, des terrains. Il est également primordial de simplifier les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme.

L'annonce d'une taxe sur les habitations inoccupées par le Premier Ministre dans son discours sur l'Etat de la Nation en mai 2012⁷ est accueillie favorablement par la Chambre de Commerce, pour autant qu'elle ne compromette pas le droit de propriété. La taxation des logements vides est d'ailleurs la solution la plus fréquemment citée par les résidents interrogés lors de l'été 2012 dans le cadre d'un sondage représentatif des résidents du Luxembourg, conduit pour le compte de la Chambre de Commerce et de l'UEL⁸.

Concernant le parc locatif subventionné

La Chambre de Commerce estime que l'objectif premier des promoteurs publics doit être la construction de logements à coût modéré pour le parc locatif, ce qui permettrait notamment à un plus grand nombre de ménages d'avoir accès à un logement sans fonds propres.

Ensuite, la Chambre de Commerce souhaite que des objectifs contraignants en termes de construction de logements soient définis et implémentés afin de réduire l'écart entre l'offre et la demande qui ne cesse de croître.

⁷ Voir www.gouvernement.lu : « *Je veux que les maisons inoccupées fassent l'objet d'un impôt spécial. C'est une possibilité prévue par les lois, mais dont peu de communes seulement profitent. (...) Le ministre du Logement et le ministre de l'Intérieur présenteront avant la fin de l'année un vademecum contenant les critères et les règles qui régissent la fixation de cet impôt* ».

⁸ Sondage UEL/Chambre de Commerce (réalisé par TNS-ILRES) : Quelles pourraient être les principales solutions/pistes pour avoir des logements à prix plus abordables ? « Taxer les logements vides » (33%) ; « Développer le logement social » (22%) ; « Lancer de vastes programmes de construction de logements pour faire baisser les prix » (21%) ; « Requalifier certains terrains pour en faire des terrains de construction » (20%) ; « Encadrer les loyers/les limiter par voie réglementaire/intervenir dans les pratiques immobilières » (2%).

Le « Pacte Logement » imposant que 10% de la surface des lotissements dépassant 1 hectare soit affecté à des logements à coût modéré, le Gouvernement doit trouver les moyens juridiques permettant de contraindre au plus vite les communes à accueillir les logements annoncés, sans pour autant compromettre le droit de propriété.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle son souhait de voir s'ouvrir le marché du logement social aux promoteurs privés, qui pourraient construire des logements à coûts modérés sur base de cahiers des charges préalablement établis. Le parc locatif social luxembourgeois affiche un des taux les plus bas d'Europe, avec à peine 3% du nombre total de logements sur le marché, contre 30% aux Pays-Bas et 20% en France, par exemple. La Chambre de Commerce ne peut également que regretter le faible avancement du 9^e programme de construction de logements subventionnés⁹. Or, le déploiement rapide de cette initiative est crucial au vu des prix du logement et la pression en découlant sur le budget des ménages.

Afin de les mettre sur un pied d'égalité, la Chambre de Commerce demande que les promoteurs publics et privés bénéficient des mêmes aides étatiques, ce qui n'est pas le cas actuellement puisque seuls les promoteurs publics peuvent bénéficier, jusqu'à concurrence de 70% du prix de la construction ou du prix d'acquisition de logements, d'une participation de l'Etat¹⁰.

Concernant l'acquisition du foncier par les pouvoirs publics

La Chambre de Commerce craint que les pouvoirs publics achètent des terrains agricoles se situant actuellement en dehors du périmètre d'agglomération mais qui y seront obligatoirement intégrés lors de la mise en œuvre du plan sectoriel « logement ». Dès lors, les pouvoirs publics, qui se sont appropriés des terrains constructibles à bas prix, le cas échéant à l'aide du droit de préemption et d'expropriation, pourront, par le biais de la SNDU, construire des logements ou d'autres infrastructures. Les pouvoirs publics interviennent donc sur le marché résidentiel privé *via* deux biais, l'acquisition du foncier et la réalisation de logements, livrant ainsi une concurrence déloyale aux entreprises du secteur de la construction.

Concernant la liquidation du Fonds du Logement

Alors que la Chambre de Commerce ne peut se satisfaire de la politique actuelle de logement, en général, et du fonctionnement du Fonds du Logement, en particulier, elle s'interroge sur la nécessité de liquider ce dernier et de créer deux nouvelles structures. En effet, selon la Chambre de Commerce, l'exposé des motifs ne donne pas de réponse satisfaisante à ses interrogations et les justifications avancées ne rendent pas la liquidation du Fonds incontournable. Elle estime qu'il est nécessaire de recenser les forces et faiblesses de cet outil, et de l'adapter en conséquence. La Chambre de Commerce doute qu'un simple changement de dénomination ou de statut juridique permette une amélioration structurelle et durable de la politique du logement luxembourgeoise.

Concernant les avantages de la création de la SNDU

⁹ Le 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés fait partie du « Paquet Logement » (avril 2011) et a été approuvé par le règlement grand-ducal du 28 juin 2012. Ce programme couvre 74 nouveaux projets pour un total de 855 unités de logement, dont 222 destinées à la vente et 633 destinées à la location.

¹⁰ Article 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

L'exposé des motifs du projet de loi sous avis citant les avantages que doit procurer la création de la SNDU, la Chambre de Commerce souhaite les commenter dans les lignes qui suivent.

a) Amélioration des processus d'exécution des différents projets d'aménagement

L'exposé des motifs indique que « *[I]es services d'assistance devront couvrir les demandes d'autorisations diverses et les procédures de manière générale. Au-delà, la SNDU encadrera et coordonnera des projets intercommunaux ou nationaux, impliquant plusieurs promoteurs publics et/ou privés* ». La Chambre de Commerce estime toutefois que cette mission incombe à la « Cellule de facilitation », annoncée par le Premier Ministre dans son discours sur l'Etat de la Nation le 10 avril 2013¹¹, qui a pour but de « *faciliter les démarches administratives en rapport avec les procédures d'autorisation instituées par les principales lois et règlements en matière d'urbanisme et d'environnement* ». Il y a donc un risque de double emploi et de concurrence entre les deux organismes, ce qui ne peut que mener à une perte d'efficacité.

b) Support et assistance aux autorités communales

La Chambre de Commerce estime que cette mission n'est en rien novatrice, ni un argument indiscutable en faveur de la création d'une SNDU, puisque les autorités communales peuvent actuellement déjà demander une assistance au Fonds du Logement, ou le cas échéant, à des bureaux d'études spécialisés.

c) Création de synergies et d'économies d'échelle

La Chambre de Commerce estime que le regroupement de deux entités distinctes en une structure unique ne constitue pas une condition suffisante à la réalisation de synergies et d'économies d'échelle. La complexité de la structure de la SNDU, présentée dans l'exposé des motifs, laisse en effet perplexes la Chambre de Commerce qui craint des lourdeurs accrues en termes administratifs et en termes de gestion interne, affectant ainsi la poursuite des objectifs. La SNDU serait, en effet, composée de 11 « filiales » ayant des missions propres et très diversifiées (développement des friches de Wiltz, chauffage urbain, promotion immobilière, etc.) alors que certaines d'entre elles sont, à leur tour, divisées en « sous-filiales ».

De plus, l'adoption du statut de société privée ne constitue pas ici un gage d'efficacité accrue étant donné que la SNDU ne sera pas soumise aux forces du marché.

d) Séparation stricte entre activités subventionnées et opérations réalisées sur le marché concurrentiel

La Chambre de Commerce ne peut adhérer à l'exposé des motifs qui indique que « *[l]'objectif primaire de la SNDU n'est pas d'entrer en concurrence avec les acteurs privés sur le marché, mais consiste plutôt à suppléer à d'éventuelles carences du marché, notamment pour ce qui est de l'offre de logements, à en faciliter le développement, à se comporter comme un acteur complémentaire aux acteurs privés* ». En effet, selon elle, dans le cadre légal actuel, à savoir sur base de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, le Fonds du Logement concurrence le secteur privé puisqu'il est habilité à

¹¹ Projet d'arrêté grand-ducal déterminant les attributions et l'organisation d'une Cellule de facilitation relative aux autorisations dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement. Ce projet a été approuvé par le Conseil de Gouvernement le 18 avril 2013.

effectuer des activités de vente¹² et de location¹³ de logements sur le marché privé et ne se limite donc pas à suppléer les carences du marché. La création de la SNDU ne changera pas cette donne.

De plus, selon la Chambre de Commerce, le risque de subventions croisées est accru car, même si les activités subventionnées et les opérations sur le marché concurrentiel sont effectuées par des filiales différentes, elles appartiennent toutes à la même maison-mère, à savoir la SNDU. Ces éléments pourraient faire naître une situation de concurrence déloyale sur le marché de la création de logements.

Enfin, la Chambre de Commerce estime qu'une certaine confusion règne dans le projet de loi sous avis en ce qui concerne cette séparation stricte entre activités subventionnées et opérations réalisées sur le marché concurrentiel puisque les missions d'intérêt général et celles poursuivant un but de lucre s'amalgament. En effet, le commentaire des articles indique que « *les activités de la société FDL-N sont reconnues d'utilité publique, ainsi que les activités rentrant dans l'objet social de la SNDU, pour autant que cette dernière agît comme propriétaire foncier et comme maître d'ouvrage* » mais également que « *la mission des Sociétés Nationales est de contribuer à la poursuite de la politique du logement. Néanmoins, comme toute autre société commerciale, elles ont pour but de procurer un bénéfice à leurs actionnaires* ». En outre, le commentaire des articles précise que « *le « bénéfice » d'une Société visée par la présente loi ne se matérialise pas nécessairement par la distribution d'un dividende [...]. Néanmoins, si bénéfice il y a, comme pour n'importe quelle société, l'actionnaire décide de l'affectation des résultats de sa société* », ce qui ne fait que renforcer la crainte de la Chambre de Commerce de voir apparaître un subventionnement croisé entre les deux types d'activités si des bénéfices sont mis en réserve, et donc un risque de concurrence déloyale.

e) Structure de la SNDU à terme

La Chambre de Commerce estime que l'argument avancé par les auteurs du projet de loi sous avis, à savoir que cette « *[...] structure présente l'avantage d'être très flexible en ce sens qu'elle permet de développer au fur et à mesure les fonctions permettant d'assurer le bon fonctionnement de la société de développement* » est flou et non suffisamment étayé. La stratégie sur le long terme n'est nullement décrite et laisse planer des doutes sur son existence même.

Concernant la structuration juridique des nouvelles sociétés

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1915 relatives aux sociétés commerciales. En effet, certaines dispositions de cette loi se retrouvent exclues (règles relatives à la constitution par acte authentique), tandis que d'autres sont adaptées en fonction des besoins du projet (mode de nomination et de révocation des membres du Conseil de Surveillance). Ceci a pour conséquence que les dispositions de la loi de 1915 sont quelque peu malmenées, voire dénaturées.

Il n'est cependant pas établi que les dispositions auxquelles il est dérogé autorisent de tels aménagements.

La Chambre de Commerce rappelle notamment que la société anonyme requiert, sous peine de nullité¹⁴, pour sa constitution l'établissement d'un acte authentique dans lequel

¹² Article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979.

¹³ Article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979.

¹⁴ Article 4 de la loi de 1915.

doivent obligatoirement figurer certaines mentions. Par ailleurs, certaines missions sont attribuées au Grand-Duc, alors que, selon les règles de la loi de 1915, celles-ci devraient relever de l'assemblée générale (des actionnaires) qui semble, en l'état actuel du projet de loi, faire purement et simplement défaut.

Elle observe enfin que pour l'application de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, le projet de loi prévoit que les Sociétés Nationales sont considérées comme des personnes morales de droit public.

Sans vouloir entrer dans le détail d'une analyse du droit des sociétés auquel il voudrait être recouru compte tenu de sa flexibilité accrue par rapport aux dispositions régissant actuellement le Fonds du Logement, la Chambre de Commerce est d'avis que les dispositions telles que projetées soulèvent de nombreuses interrogations et qu'elles devraient faire l'objet d'une nouvelle analyse afin d'être plus en phase avec les buts recherchés compte tenu des solutions qu'offrent les dispositions légales existantes.

Concernant la législation sur les marchés publics

Le projet de loi sous avis passe sous silence la soumission de la SNDU à la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics¹⁵.

Si le Gouvernement décide de l'exempter du champ d'application de la législation sur les marchés publics (comme c'est le cas actuellement du Fonds du Logement et de la SNHBM), la SNDU pourrait négocier les prix avec les entreprises de construction, ce qui ferait fondre les marges bénéficiaires de ces dernières, et menacerait leur survie et les emplois. Or, au vu des caractéristiques de la SNDU (reconnue d'utilité publique, dotée d'une personnalité juridique, financée majoritairement par l'Etat), la Chambre de Commerce estime qu'elle remplit les critères posés par l'article 2 de la loi du 25 juin qui définit la notion de « pouvoir adjudicateur ». La Chambre de Commerce souhaite donc que la SNDU soit soumise à la loi sur les marchés publics.

Commentaire des articles

Concernant l'article 4

Afin de prévenir toute situation de concurrence déloyale, la Chambre de Commerce souhaite que soit supprimée la mission suivante : « *La SNDU pourra participer dans la création, le développement, la gestion et le contrôle de toute société ou entreprise et détenir toutes participations dans des sociétés, dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions* ».

Concernant l'article 6

Alors que la Chambre de Commerce salue la présence d'un de ses représentants dans le Conseil de Surveillance du FDL-N, elle regrette que la composition du Conseil de Surveillance de la SNDU ne soit pas détaillée dans le projet de loi sous avis.

Concernant l'article 11

Contrairement à ce qu'indique le commentaire des articles, l'article 11 du projet de loi sous avis ne fait pas référence à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le

¹⁵ Mémorial A, n°172, 29 juillet 2009.

commentaire de l'article 11 prévoit que « *[/]es Sociétés Nationales sont des sociétés privées par leur forme, mais qui assument des fonctions d'intérêt général. Ceci justifie qu'elles puissent engager des expropriations, en respectant bien sûr la procédure prévue dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

L'article 2 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit en effet que l'expropriation peut notamment s'opérer à la demande d'établissements d'utilité publique mais seulement si l'intérêt de la partie demanderesse est d'utilité publique. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce remarque que le Fonds du Logement est notamment amené à développer des espaces de loisirs, des infrastructures socio-économiques (par exemple des commerces), des infrastructures destinées à développer la cinématographie et des lieux d'emploi (bureaux, etc.). Selon le commentaire de l'article 11, le Fonds du Logement pourraient utiliser son droit d'expropriation. La Chambre de Commerce s'interroge sur le caractère d'utilité publique que revêt la construction de ces bâtiments.

Concernant l'article 13

Alors que l'article 13 autorise l'Etat « *[...] à céder à une Société Nationale les actions qu'il détient dans la Société nationale des Habitations à Bon Marché S.A.* », à savoir 51,07% du capital, la Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne précise pas l'affectation des participations au capital détenues par les autres actionnaires.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose au projet de loi sous avis dans sa mouture actuelle et demande un remaniement du texte sur base de ses remarques.

CCH/PPA